Solicitor General Canada | Solliciteur général Canada

CREATION OF A SUSPICIOUS TRANSACTION REPORTING AND CROSS-BORDER CURRENCY REPORTING REGIME

CONSULTATION DOCUMENT

Proposals to amend the
Proceeds of Crime (Money Laundering) Act (PCMLA)

Canada

100-07197/

TABLE OF CONTENTS

A. Introduction 1

B. Background 1-3

C. The Legislative Proposal 3

1. The Mandatory Suspicious Transaction Reporting System 3-5

2. Cross-Border Currency Movements 5-6

3. Providing for the Establishment of a Possible Federal Authority Responsible for Suspicious Transaction and Cross-Border Currency Reporting 6-9

- Acquisition of Information
- Analysis of Information
- Disclosure of Information
- Compliance
- Sanctions for Non-Compliance
- Unauthorized Disclosure of Financial Information
- Protection from Civil and Criminal Liability
- Reports to Industry
- Education and Training Programs

D. The Impact of the Proposed Legislation on Persons Governed by the Act 10

E. Conclusion 10-11

Creation of a Suspicious Transaction Reporting and Cross-Border Currency Reporting Regime: Proposals to Amend the *Proceeds of Crime (money laundering) Act* (PCMLA)

A. Introduction

Money laundering is a serious criminal offence that generates billions of dollars across Canada each year. Laundering the proceeds of crime undermines the social and economic well-being of Canadians, and increases the power and influence of organized criminals and illegal enterprises.

The federal government views as essential the creation of an effective anti-money laundering framework to help Canada fight organized crime, protect the integrity of its financial institutions and its financial system, and build safer communities. Last November, in his first Annual Statement on Organized Crime (see attached), the Solicitor General of Canada, Mr. Andy Scott, committed the federal government to introducing legislation during the current session of Parliament to put in place measures that would improve the ability of the police to investigate money laundering.

To assist the federal government in meeting this objective, the document before you contains a number of proposals aimed at improving the detection, prevention and deterrence of money laundering activity in Canada. It describes the rationale for these proposals, sets out the elements that together would make up the proposed legislative package, and identifies the main issues on which consultation is being sought. It is provided to you - the individuals, institutions and businesses which will be called on to apply their expertise in making the anti-money laundering initiative a success, as well as the various consumers of these financial services and other interested parties - so that the views of all concerned might be taken into consideration by the federal government as it develops these important legislative proposals.

We encourage you to make your views known, and thank you for contributing to this important process.

B. Background

In 1989, the G-7 established the Financial Action Task Force (FATF) to assist member countries in the detection, prevention and deterrence of illicit money laundering activities. Since that time, finance, industry and law enforcement

officials from all 26 FATF member jurisdictions[1] have become increasingly aware of the impact of money laundering on the world economy and on the public security of countries and their citizens. They have also recognized a demonstrable growth in, and increasing sophistication of, transnational money laundering activities.

The federal government has been active on a number of fronts in giving the police the legislative and regulatory means they need to combat this activity and organized crime more generally. New provisions in the Criminal Code and other federal statutes have targeted criminal organizations, their members, and the proceeds of their illegal activities. Additionally, new Integrated Proceeds of Crime (IPOC) units managed by the RCMP in key cities across the country have been created to seize money and other assets derived from drug, customs and other enterprise crimes, reduce the ability of criminals to mount large scale operations and limit their influence at the community level.

The 1991 Proceeds of Crime (money laundering) Act (PCMLA) put in place a system requiring financial institutions - banks, currency exchanges, insurance companies and other businesses and "persons" who typically deal with significant cash deposits - to maintain transactions records and ascertain the identity of their customers. In addition, since 1993, arrangements have been in place with certain financial institutions under which suspicions of money laundering are *voluntarily* reported to the police for further investigation.

While the PCMLA has had some impact on the incidence of money laundering in Canada, studies by the Department of the Solicitor General, the RCMP, and others have shown that the current record keeping provisions and "voluntary" means of reporting financial transactions still allows much activity to go on undetected and unreported. As such, this activity still has the potential to undermine the integrity of financial activity in this country.

Additionally, Canada has come under increasing scrutiny both domestically and internationally from groups such as the Canadian Association of Chiefs of Police, and the FATF for perceived "gaps" or weaknesses in its anti-money laundering arrangements. In particular, these groups have identified the need for Canada to create new mandatory reporting requirements respecting suspicious financial transactions and the cross-border movement of currency and other monetary instruments.

Given the perceived "gaps" in the existing system and the continued threat to public and economic security represented by money laundering in this country, a mandatory reporting scheme would be the logical and necessary "next step" in

---

[1] FATF member jurisdictions consist of: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hong Kong, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Singapore, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom, and the USA.

updating current arrangements and maintaining our place with Canada's international partners, most of whom have already introduced similar arrangements. In the absence of such arrangements, Canada's domestic and international law enforcement efforts will continue to be hampered, and public confidence in our financial institutions will diminish.

C. The Legislative Proposal

Overall, the legislative proposal being considered would be aimed at creating a system which would require institutions and "persons", including those to whom the PCMLA now applies, to file a report with a federal authority in every instance where they identify a "suspicious transaction" which may be related to money laundering. The institutions and "persons" referred to in the Act include all banks; credit unions and caisses populaires; life insurance companies; trust and loan companies. As well, the provisions apply to persons engaged in the business of dealing in securities; persons engaged in foreign exchange dealings; and persons engaged in a business, profession or activity in the course of which cash is received for payment or transfer to a third party (e.g., lawyers and accountants). It is also proposed to have the new legislation apply to all casinos.

Additionally, the legislative proposal would require everyone who enters into or departs from Canada at border crossings to declare currency and other monetary instruments over a specified amount.

1. The Mandatory Suspicious Transaction Reporting System

Individual privacy interests in personal (including financial) information are constitutionally protected under section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* - the right to be secure against unreasonable search and seizure. The creation of a mandatory reporting system for suspicious transactions engages these interests. Its form and structure also raises other *Charter* concerns. These will be taken into account in the policy development process. As well, the final legislative scheme will need to comply with the *Privacy Act* and address common law protections such as the duty of confidentiality owed by banks to clients.

The legislative scheme would involve the filing of suspicious transaction reports with a federal authority whose role would be to collect, analyze and disclose information about these suspicious transactions, when appropriate. Where the federal authority has a reasonable suspicion that the transaction involves the commission of a money laundering offence, it would provide certain limited information to federal enforcement officials.

The core of the legislative scheme would be its definition of "suspicious transaction". Since the institutions and persons to whom the legislation would

apply would have a "duty" to report all such transactions, it is imperative that the definition be sufficiently clear to enable them to do so.

A suggested definition of "suspicious transaction" follows:

> **(a) a financial transaction that appears as any of the "primary indicators" listed in regulations made pursuant to the Proceeds of Crime (money laundering) Act; or**
>
> **(b) any financial transaction in which an attempt has or appears to have been made to conceal, disguise or otherwise misrepresent the nature, purpose, origin, location, ownership, use or movement of capital or assets; and**
>
> > **(i) that appears as any one or more of the "secondary indicators" listed in regulations made pursuant to the Proceeds of Crime (money laundering) Act; and**
> >
> > **(ii) that is reasonably suspected of being related to the commission of an "enterprise crime offence"; a "designated substance offence", or a "criminal organization offence" as defined in section 462.3 of the Criminal Code."**

Primary indicators would describe *factual* characteristics of financial transactions that are indicative of money laundering. Examples of primary indicators might include:

- a transaction that involves back to back deposit/loan transactions with subsidiaries or affiliates of overseas financial institutions in known drug trafficking areas;
- a transaction involving two or more of the following factors: currency which is unusually packaged; personal identification problems are encountered; the depositor cannot identify the actual sum of money being deposited; and
- a transaction of $10,000 or more where small denominations are changed to larger ones.

Secondary indicators would describe characteristics which, based on the judgement of the institution or person responsible for reporting the transaction, might be considered unusual to the behaviour of the client (i.e., the financial institution must "know its client"). Examples of secondary indicators might include:

- a transaction that results in a conspicuous increase in the account balance, out of proportion to previous account activity;
- a transaction that has no apparent economic justification or financial advantage;

- a transaction that involves the purchase of securities that are held by the financial institution in safe custody in a manner that is inconsistent with the client's apparent financial standing;
- a transaction that involves a request for financing for a deal where the source of the client's own financial contribution to the deal is unclear.

It must be stressed that these examples are illustrative only. While your views on these aspects of the legislative proposal are invited, consideration is being given to formal consultations at a subsequent date with industry and business representatives regarding the identification of primary and secondary indicators, so as to ensure that the regulations will have a practical basis.

Given the amount of consultation required under this initiative, consideration is also being given to phasing-in the "coming into force" of the legislative proposal as it applies to different groups of financial institutions (e.g., the first phase might include chartered banks, trust and loan companies, credit unions and caisses populaires, currency exchange houses and casinos, and be followed by a second or subsequent phases for other institutions such as life insurance companies and securities and mutual funds dealers, etc.).

Suspicious transaction reports would require institutions and persons to make available information such as the following to the federal authority:

- the name, address and telephone number of the person conducting the transaction and his or her citizenship, passport and visa numbers;
- the person's employer;
- the account number, type, date opened and, if relevant, closed;
- the address of the branch in which the account is located;
- the types of currency used, where applicable;
- the identity of joint account holders;
- whether the transaction is a regular occurrence or a one-time event;
- other transaction details relating to the remitter, the beneficiary, the instrument involved, its number or other identifying elements, and its amount;
- the reason why the transaction is being designated suspicious.

2. Cross-Border Currency Movements

Considerable evidence exists to show that persons engaged in the laundering of the profits of their illicit actions often import large amounts of currency and/or monetary instruments into Canada. The adoption of a mandatory reporting system for suspicious transactions that did not take this fact into account would increase the risk of such criminal activity occurring at the border.

The legislative proposal would augment the provisions of the suspicious transaction reporting scheme by establishing a requirement for all persons to report all currency and monetary instruments over the sum of $10,000 which they are either bringing into or taking out of Canada at border crossings. It is also envisaged that the legislative proposal would permit Canada Customs officers the authority to seize, as forfeit, all unreported currency and monetary instruments. Consideration may also be given to an administrative appeals process for cases involving the seizure of currency.

Reports of cross-border currency movements filed by individuals, as well as details of cases involving the non-reporting of currency movements would be provided to a federal authority by Canada Customs as another means of detecting money laundering in Canada. Sanctions would also be created regarding the failure to file a cross-border currency movement report or the filing of a false or misleading report.

3. Providing for the Establishment of a Possible Federal Authority Responsible for Suspicious Transaction and Cross-Border Currency Reporting

The proposed role of a federal authority responsible for a mandatory reporting scheme would be to collect, analyze and disclose financial information to assist in the detection, prevention and deterrence of money laundering activities in Canada. It would operate at arm's length from any law enforcement or other enforcement agency of government. In addition, it would be responsible for ensuring compliance with the new statutory provisions being discussed in this paper, as well as with those record keeping and identification provisions currently in the PCMLA (i.e., the federal authority would not assume any investigative function relating to money laundering activities).

Your views on the possible features of a suspicious transaction reporting system, as described below, would be welcome.

Acquisition of Information

Information would come to the federal authority from as many as three sources other than suspicious transactions reports and cross-border currency reports. Publicly available "open source" information such as newspaper articles, company newsletters, and other similar documents could be used in the analysis process, and would be readily available to the federal authority through financial expertise it could employ from the private sector. Additionally, the federal authority could be mandated to take advantage of unsolicited information that is provided by members of the public (i.e., "tips"). It would also benefit from reports provided by foreign financial information agencies. Information provided by these agencies would be acquired under formal, Ministerially-approved agreements for

information exchange which would respect the disclosure of third party information with appropriate privacy safeguards. Such information would be critical to the federal authority when establishing the money laundering activities of individuals and criminal organizations transnationally.

Analysts employed by the federal authority would also have defined and limited access to existing law enforcement data banks maintained by federal and provincial governments - e.g., the Canadian Police Information Centre (CPIC).

Analysis of Information

The analysis function would be critical to the federal authority. Simply put, its performance, as measured ultimately by its impact on criminal investigations and the number of money laundering prosecutions, would be a direct function of how well it fulfills this task.

Information collected by the federal authority would be analyzed to establish linkages, if any, between individual suspicious transactions and other reports of criminal wrongdoing (e.g., cross-border currency movement reports; information on CPIC). If such linkages exist, the resulting "mosaic" of suspicious activity, which would not otherwise be visible to law enforcement officials given the number and complexity of most money laundering activities, would establish a pattern of behavior which is indicative of money laundering activity.

As in the case of most suspicious transactions reporting agencies abroad, it is expected that the analysis done by a federal authority would occur with the assistance of computer technology. The financial information units of other countries already use such software successfully and one suitable to Canadian purposes would be developed.

Disclosure of Information

Once information concerning suspicious transactions has been collected and analysed, it is envisaged that the federal authority would disclose information relating to suspicious financial transactions in three circumstances:

a) in cases where the information is related to an "enterprise crime offence", or a "designated substance offence" or a "criminal organization offence" as defined by section 462. 3 of the Criminal Code and, as such, of interest to money laundering
investigations by the RCMP or joint investigations involving the RCMP and other enforcement authorities (e.g., RCMP Integrated Proceeds of Crime Units) or other provincial or municipal police force acting independently;

b) in response to requests from, or in support of money laundering investigations by, the agency of a foreign country in cases where the information in question is related to what would constitute an "enterprise crime offence", a "designated substance offence" or a "criminal organization offence" in

Canada, and is made available pursuant to the appropriate information sharing arrangements being in place; or

c) in cases where the federal authority determines that the information in (a) above also concerns a Revenue Canada taxation matter (more specifically, a criminal, as opposed to civil, matter), that is related *in its entirety* to money laundering activity.

The disclosure threshold would be restricted to a limited amount of information that, based on a *"reasonable suspicion"* of a transaction's relationship to the commission of an "enterprise crime" or other offence as defined in section 462.3 of the Criminal Code, might be of subsequent use for law enforcement purposes. Such disclosures would likely be limited only to the *name* of the individual concerned; the *location* of the institution where the transaction occurred; the *transaction number* or *account number* in question; and the *amount* of money involved.

Having received information from the federal authority, law enforcement authorities would still be required to "build" a case for prosecution purposes. By implication, this would mean that to secure financial records in the possession of financial institutions upon which suspicious transaction reports held by the federal authority are based, enforcement authorities may be required to obtain the appropriate judicial authorizations.

Consistent with current practices, nothing in the proposed legislation would interfere with the right of an institution or business to disclose information directly to law enforcement agencies. Information in the possession of the federal authority which is not disclosed would be retained for future reference for a minimum length of time, in keeping with the provisions of the Privacy Act and the purposes for which the information is collected. This mandate would also specify a maximum length of time for which such information could be retained.

Compliance

Specific measures would be required to ensure an effective system of compliance with the reporting requirements of the new anti-money laundering regime. For this reason, amendment of sections 6 and 7 of the Proceeds of Crime (money laundering) Act would be required. It is envisaged that the federal authority would be responsible for enforcing the reporting requirements. It is also envisaged that compliance enforcement would be exercised by means of random audits of the various institutions and businesses to which the reporting requirements apply.

Such audits would not be a replacement for the examinations which the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) and other regulators currently conduct, and which focus more on ensuring that financial institutions have in place appropriate systems to safeguard depositors, investors and policy holders

from a range of potential abuses - including money laundering practices - and to report suspicious activity to law enforcement officials.

Sanctions for Non-Compliance

The new anti-money laundering arrangements might eliminate the existing sanctions for non-compliance identified under the PCMLA and replace them with offences that would hold financial institutions rather than individual employees responsible. The legislative proposal could also include two additional sanctions for: (a) failure to file a suspicious transaction report; and (b) filing a false or misleading report. As in the case of the existing sanctions, consideration is being given to placing liability on the corporation rather than on the individual employee for these offences.

Unauthorized Disclosure of Financial Information

Legislative provision would also be included to prohibit unauthorized disclosures and to specify the sanction in such cases. It is proposed that such actions be considered an "enterprise crime" offence pursuant to section 462.3 of the Criminal Code.

Protection from Civil and Criminal Liability

Individuals responsible for filing suspicious transaction reports must also be afforded protection from civil liability should their actions, made in good faith, later result in actions being brought against them by clients whose financial transactions have been reported and who are later found innocent. For this reason, the existing "exemption from liability" provisions contained in section 462.47 of the Criminal Code would apply to the institutions and persons required to report under the legislative system being proposed.

Reports to Industry

Because the persons to whom the PCMLA applies play an integral part in the detection of money laundering in Canada, the federal authority would bear some responsibility to provide regular feedback to persons filing suspicious transaction reports. In this way, financial institutions and businesses would be able to assess whether they are fulfilling their reporting obligations properly.

Education and Training Programs

It is envisaged that a federal authority would be involved in the development of educational programs for persons governed by the regulations, for law enforcement agencies and for the public. Such programs would deal with the nature and extent of money laundering in Canada and the measures that can be taken to detect, prevent and deter that illicit activity.

D. The Impact of the Proposed Legislation on Persons Governed by the Act

The introduction of a mandatory reporting system and, to a lesser extent, cross-border currency reporting, would require financial institutions and other intermediaries to establish procedures for administering the legislative reporting scheme. As well, resources would be required for the training of personnel involved in the identification and reporting of suspicious transactions.

Financial institutions and other intermediaries would also be subject to sanctions for failure to report a suspicious transaction and for "tipping off" the client to whom a suspicious transaction report relates.

Weighed against any compliance costs resulting from the proposed new Act would be a number of benefits. In general, the legislation would promote public safety as well as the integrity of the Canadian financial system, and enhance the international reputation of Canada's financial community.

It would also provide the following direct benefits to financial institutions and other intermediaries:

- a clearer definition of "suspicious transaction" than is used in the current voluntary reporting process;
- a level playing field in relation to the reporting of suspicious transactions through a more comprehensive coverage of financial actors;
- better feedback regarding the use made of the suspicious transaction information than is currently the case; and
- clear statutory exemption from liability for release of information.

E. Conclusion

The anti-money laundering regime discussed in this paper would allow Canada to join with many other countries that have already created mandatory reporting systems and national arrangements to combat money laundering activity, so as to give effect to its global responsibilities.

As stated by the Secretary General of the Commonwealth Secretariat in an April, 1997 report:

> "Money laundering is a pervasive problem affecting countries large and small, rich and poor, as well as international financial centres. It poses a serious threat, not just to sound economic and financial development but to the political integrity and stability of nations...."

The unchecked use of the financial system for money laundering purposes has the potential to damage individual financial institutions, and ultimately undermine national economies and threaten democratic systems. From a law enforcement perspective, putting a stop to this type of activity is perhaps the key ingredient in taking the profit incentive out of organized criminal behavior, and contributing to better public security.

The scope of the money laundering problem is sufficiently broad to require the involvement not only of law enforcement officials, but of those persons in a position to recognize which financial transactions are most likely to be used by money launderers, and to identify when this is actually occurring.

It is in the interests of financial institutions and businesses to provide assistance to government regarding the problem of money laundering, so as to preserve the integrity of the Canadian financial system and ensure the public security of Canadians generally.

The Department of the Solicitor General welcomes your comments. Please provide your comments by May 31, 1998 to Mr. Doug Dalziel at:

Solicitor General Canada
Policing and Law Enforcement Directorate
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Phone: (613) 993-6638
Fax: (613) 993-5252

Solicitor General Canada | Solliciteur général Canada

CRÉATION D'UN RÉGIME DE RAPPORTS SUR LES TRANSACTIONS SUSPECTES ET LES MOUVEMENTS TRANSFRONTALIERS DE DEVISES

DOCUMENT DE CONSULTATION

Propositions visant à modifier la
Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (LRPC)

Canada

TABLE DES MATIÈRES

A. Introduction 1

B. Contexte 2-3

C. La proposition législative 3

1. Le régime de rapports obligatoires sur les transactions suspectes 4-6

2. Mouvements transfrontaliers de devises 6-7

3. Création éventuelle d'une autorité fédérale responsable du régime de rapports sur les transactions suspectes et les mouvements transfrontaliers de devises 7-11

- Acquisition de renseignements
- Analyse des donnés
- Communication de renseignements
- Conformité
- Sanctions pour non-conformité
- Communications non autorisées de renseignements financiers
- Protection contre les poursuites au civil et au criminel
- Rapports à l'industrie
- Programmes d'information et de formation

D. Incidence du régime proposé sur les personnes assujetties à la LRPC 11

E. Conclusion 12

Création d'un régime de rapports sur les transactions suspectes et les mouvements transfrontaliers de devises : Propositions visant à modifier la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité (LRPC)*

A. Introduction

Le blanchiment de l'argent est une infraction criminelle grave qui fait passer des milliards de dollars par le Canada chaque année. Le recyclage des produits de la criminalité mine le bien-être social et économique des Canadiens et accroît le pouvoir et l'influence du crime organisé et des entreprises clandestines.

Le gouvernement fédéral juge essentielle la création d'un cadre efficace de lutte contre le recyclage financier des produits de la criminalité pour aider le Canada à combattre le crime organisé, à protéger l'intégrité de ses institutions financières ainsi que de son système financier et à rendre les collectivités plus sûres. Dans sa première Déclaration annuelle sur le crime organisé présentée en novembre dernier (ci-jointe), le solliciteur général, M. Andy Scott, a indiqué que le gouvernement fédéral était résolu à déposer, au cours de la session parlementaire actuelle, un projet de loi visant à créer de nouvelles mesures pour accroître la capacité de la police à enquêter sur le blanchiment de l'argent.

Pour aider le gouvernement fédéral à atteindre cet objectif, le présent document offre plusieurs propositions visant à améliorer la détection et la prévention du recyclage financier des produits de la criminalité ainsi que la dissuasion quant à l'exercice de telles activités. Il décrit les justifications de ces propositions, expose les éléments qui, ensemble, constitueront la trousse législative proposée et cerne les principaux problèmes à propos desquels sont menées des consultations. Le présent document s'adresse aux particuliers, aux institutions et aux entreprises qui seront appelés à mettre leur expertise à profit pour faire un succès de l'initiative de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité. Il est également offert aux divers consommateurs de ces services financiers et à d'autres parties intéressées. Par conséquent, le gouvernement fédéral pourrait prendre en considération les opinions de toutes les personnes concernées au moment d'élaborer ces importantes mesures législatives.

Nous vous encourageons à faire part de vos opinions et vous remercions de contribuer à cet important processus.

B. Contexte

En 1989, le G-7 a établi le Groupe d'action financière international (GAFI) pour aider les pays membres dans les activités de détection, de prévention et de dissuasion relatives au recyclage financier illicite des produits de la criminalité. Depuis, les agents des finances, de l'industrie et de l'application de la loi des 26 pays membres du GAFI[1] sont devenus de plus en plus sensibilisés à l'incidence du recyclage des produits de la criminalité sur l'économie mondiale et sur la sécurité publique des pays et de leurs citoyens. Ils ont également reconnu une croissance manifeste des activités de recyclage des produits de la criminalité transnationales et un raffinement croissant des méthodes utilisées.

Le gouvernement fédéral a été actif sur plusieurs fronts en accordant aux forces policières les moyens législatifs et réglementaires dont elles avaient besoin pour combattre cette activité et le crime organisé de façon plus générale. Les nouvelles dispositions du *Code criminel* et d'autres lois fédérales visent les organisations criminelles, leurs membres et les produits de leurs activités illégales. En outre, les nouvelles Unités mixtes des produits de la criminalité gérées par la GRC dans les principales villes du pays ont été créées dans le but de confisquer de l'argent et d'autres biens provenant des activités criminelles liées à la drogue et à la contrebande ainsi que d'autres activités criminelles organisées, de réduire la capacité des criminels de préparer des opérations à grande échelle et de limiter l'influence de ces derniers à l'échelon communautaire.

La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (LRPC) adoptée en 1991 a permis la mise en oeuvre d'un système obligeant les institutions financières - banques, bureaux de change, compagnies d'assurance et autres entreprises et « personnes » qui s'occupent généralement d'importants dépôts en espèces - à tenir des registres des transactions et à vérifier l'identité des clients. En outre, depuis 1993, des arrangements ont été pris avec certaines institutions financières en vertu desquels les soupçons de recyclage des produits de la criminalité sont *volontairement* déclarés à la police qui fera alors enquête.

Bien que la LRPC ait eu une certaine incidence sur le recyclage des produits de la criminalité au Canada, des études du ministère du Solliciteur général, de la GRC et d'autres organisations ont démontré que les dispositions en vigueur sur la tenue des registres et les méthodes « volontaires » de comptes rendus des transactions financières permettent encore la poursuite de nombre d'activités qui ne sont pas détectées, ni signalées. À ce titre, ces activités ont encore le potentiel de miner l'intégrité du système financier au pays.

---

[1] Les pays membres du GAFI sont les suivants : Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hong Kong, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Singapour, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni et États-Unis.

En outre, le Canada fait l'objet d'une surveillance de plus en plus étroite tant au pays qu'à l'étranger de la part de groupes tels que l'Association canadienne des chefs de police et le GAFI qui ont décelé des « lacunes » ou faiblesses dans ses mécanismes de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité. De façon plus particulière, ces groupes ont relevé la nécessité pour le Canada de créer de nouvelles obligations de déclaration concernant les transactions financières suspectes ainsi que les mouvements transfrontaliers de devises et d'autres instruments monétaires.

Compte tenu des « lacunes » perçues dans le système existant et la menace continue que fait peser sur la sécurité publique et économique le recyclage des produits de la criminalité au pays, un cadre de déclaration obligatoire constituerait la « prochaine étape » logique et nécessaire dans les efforts qui sont faits pour mettre à jour les mécanismes actuels et à faire en sorte que le Canada suive ses partenaires internationaux, dont la plupart ont déjà adopté des mécanismes similaires. En l'absence de tels mécanismes, les efforts nationaux et internationaux du Canada sur le plan de la répression du crime continueront à faire l'objet d'entraves, et la confiance du public dans nos institutions financières diminuera.

C. La proposition législative

Dans l'ensemble, la proposition législative cherche à créer un système obligeant les institutions et les « personnes », y compris celles qui sont maintenant assujetties à la *LRPC*, à déposer un rapport auprès d'une autorité fédérale chaque fois qu'elles détectent une « transaction suspecte » pouvant être liée au recyclage des produits de la criminalité. Les institutions et les « personnes » mentionnées dans la loi comprennent toutes les banques assujetties à la *Loi sur les banques*, les coopératives de crédit et les caisses populaires, les compagnies d'assurance-vie, les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt. Les dispositions s'appliquent également aux personnes qui se livrent au commerce de valeurs mobilières, aux opérations de change et à l'exploitation d'une entreprise, à l'exercice d'une profession ou à une activité qui leur permet de recevoir de l'argent comptant à verser ou à transférer à une tierce partie (p. ex., les avocats et les comptables). On propose également d'appliquer les nouvelles dispositions à tous les casinos.

En outre, en vertu du régime législatif proposé, quiconque entre au pays ou en ressort serait tenu de déclarer, au moment de franchir le passage frontalier, les devises ou autres instruments monétaires d'une valeur supérieure à un montant précisé.

1. Le régime de rapports obligatoires sur les transactions suspectes

Le respect de la vie privée, en ce qui concerne les renseignements personnels (y compris les renseignements de nature financière), est une garantie constitutionnelle aux termes de l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui établit le droit de chacun de ne pas être soumis à des perquisitions, des fouilles ou des saisies abusives. La création d'un régime de rapports obligatoires sur les transactions suspectes met en jeu l'intérêt du public à cet égard. La structure prévue pour ce régime risque aussi de soulever des problèmes par rapport à la *Charte*. Il en sera tenu compte dans le processus d'élaboration des politiques. Par ailleurs, la proposition législative finale devra être en conformité avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et assurer les protections accordées en *common law*, comme l'obligation de garder le secret faite aux établissements bancaires à l'égard de leurs clients.

Le régime législatif prévoirait le dépôt de rapports sur les transactions suspectes auprès d'une autorité fédérale qui aurait pour rôle de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements au sujet de ces transactions suspectes, lorsque approprié. Quand l'autorité fédérale aurait des motifs raisonnables de soupçonner que la transaction comprend le recyclage des produits de la criminalité, qui constitue une infraction, elle fournirait certains renseignements restreints aux agents fédéraux responsables de l'application de la loi.

Le fondement du régime législatif résiderait dans sa définition de « transaction suspecte ». Comme les institutions et les personnes assujetties à la loi auraient une « obligation » de signaler toutes les transactions en question, il est impératif que la définition soit suffisamment claire pour leur permettre de remplir cette obligation.

Voici une proposition de définition d'une transaction suspecte :

a) une transaction financière qui correspond à n'importe lequel des « indicateurs primaires » figurant dans le règlement d'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*; ou

b) toute transaction financière dans le cadre de laquelle on a tenté ou l'on semble avoir tenté de dissimuler, de camoufler ou de représenter faussement la nature, l'objet, l'origine, le lieu, la propriété, l'utilisation ou le mouvement de capitaux ou d'éléments d'actif; et

(i) qui correspond à l'un ou plusieurs des indicateurs secondaires figurant dans le règlement d'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*;

(ii) qu'on soupçonne, pour des motifs raisonnables, d'être liée à la perpétration d'une « infraction de criminalité organisée », d'une « infraction désignée en matière de

drogue » ou d'une « infraction d'une organisation criminelle », aux termes de l'article 462.3 du *Code criminel*.

Les *indicateurs primaires* décriraient les caractéristiques *factuelles* d'une transaction financière révélant des activités de blanchiment de fonds. Voici quelques exemples d'indicateurs primaires :

- une transaction qui comporte des opérations simultanées de dépôt et de prêt visant des succursales ou des sociétés affiliées à des institutions financières outre-mer, dans des secteurs où on sait pertinemment que se déroule le trafic de drogues;
- une transaction comptant au moins deux des facteurs suivants : argent fourni dans un emballage inhabituel, problème d'identification personnelle, ou le déposant ne peut déterminer le montant exact qui est déposé;
- une transaction de 10 000 $ ou plus au cours de laquelle de petites coupures sont échangées pour des coupures de plus grande valeur.

Les *indicateurs secondaires* décriraient les caractéristiques qui, selon l'opinion de l'institution ou de la personne ayant à déclarer la transaction, peuvent être considérées comme inhabituelles pour le client concerné (par conséquent, l'institution financière doit « connaître son client »). Voici quelques exemples d'indicateurs secondaires :

- une transaction qui entraîne une augmentation notable du solde du compte, non proportionnée avec les activités précédentes du compte;
- une transaction qui ne comporte aucune justification économique ou aucun avantage financier;
- une transaction qui comporte l'achat de valeurs mobilières qu'une institution financière conserve sous forme de dépôt en garde et qui n'est pas compatible avec la situation financière apparente du client;
- une transaction qui comporte une demande de financement pour un marché alors que la source de la contribution financière même du client n'est pas claire.

Il faut bien comprendre que ces exemples sont uniquement fournis à titre indicatif. Bien que nous vous invitions à donner votre opinion sur ces aspects de la proposition législative, nous envisageons de tenir à une date ultérieure des consultations officielles avec les représentants de l'industrie et du commerce au sujet de la détermination des indicateurs primaires et secondaires, de façon à assurer des assises pratiques au règlement.

Compte tenu de l'intense consultation que requiert cette initiative, nous songeons également à mettre graduellement en vigueur la proposition législative dans la mesure où elle vise différents groupes d'institutions financières (p. ex., la

première étape pourrait inclure les banques à charte, les compagnies de fiducie et de prêt, les coopératives de crédit et les caisses populaires, les bureaux de change et les casinos. Les phases suivantes toucheraient d'autres institutions comme les compagnies d'assurance-vie et les courtiers en valeurs mobilières et en fonds commun de placement, et autres).

Les rapports sur les transactions suspectes fournis à la nouvelle autorité fédérale par les institutions et les personnes devraient contenir les renseignements suivants :

- le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne effectuant la transaction, sa citoyenneté et ses numéros de passeport et de visa;
- le nom de l'employeur de la personne;
- l'identité des titulaires de comptes en commun;
- le numéro de compte, le genre de compte, la date à laquelle il a été ouvert et, le cas échéant, la date à laquelle il a été fermé;
- l'adresse de la succursale où se trouve le compte;
- les devises utilisées, le cas échéant;
- le fait que la transaction se produit régulièrement ou une seule fois;
- d'autres détails concernant la transaction, notamment le remettant, le bénéficiaire, l'instrument en cause, le numéro de ce dernier ou d'autres éléments d'identification, et le montant;
- la raison pour laquelle la transaction est jugée suspecte.

2. Mouvements transfrontaliers de devises

Il existe de nombreuses preuves indiquant que les personnes qui se livrent au recyclage des produits de leurs activités illicites importent souvent d'énormes quantités de devises ou d'instruments monétaires au Canada. L'adoption d'un régime de déclaration obligatoire sur les transactions suspectes dans lequel ce fait ne serait pas pris en considération augmenterait le risque de voir une telle activité criminelle à la frontière.

Le régime proposé élargirait les dispositions relatives au régime de rapports sur les transactions suspectes en créant une obligation, pour tous, de déclarer aux passages frontaliers tous les instruments monétaires ou toutes les devises d'une valeur supérieure à 10 000 $ qui sont importés au Canada ou exportés du pays. On prévoit également que la proposition législative donnerait aux agents de Douanes Canada le pouvoir de saisir, à titre de confiscation, tous les instruments monétaires et toutes les devises non déclarés. On pourrait aussi envisager un processus administratif d'appel dans les cas comportant la saisie de devises.

Douanes Canada fournirait à une autorité fédérale les rapports sur les mouvements transfrontaliers de devises remplis par des particuliers de même que les détails des cas impliquant des mouvements de devises non déclarés. On

disposerait ainsi d'un moyen supplémentaire de détecter le recyclage des produits de la criminalité au Canada, et l'omission de déclarer des mouvements transfrontaliers de devises ou les déclarations fausses ou trompeuses feraient l'objet de sanctions.

3. Création éventuelle d'une autorité fédérale responsable du régime de rapports sur les transactions suspectes et les mouvements transfrontaliers de devises

L'autorité fédérale responsable du régime de déclaration obligatoire aurait pour rôle de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements financiers dans le but d'aider à détecter et prévenir les activités de recyclage des produits de la criminalité au Canada et à dissuader ceux qui se livrent à ces activités. Elle fonctionnerait indépendamment de tout organisme chargé de l'application de la loi ou de tout autre organisme similaire du gouvernement. En outre, elle serait chargée de veiller à la conformité aux nouvelles dispositions de la loi énoncées dans le présent document, et aux dispositions relatives à la tenue de documents et à l'identification qui sont prévues actuellement dans la *LRPC* (c.-à-d. que cette autorité fédérale ne remplirait aucune fonction d'enquête à l'égard des activités de blanchiment d'argent).

Nous aimerions connaître votre opinion sur les caractéristiques éventuelles du système de déclaration sur les transactions suspectes tel que décrit ci-dessous.

Acquisition de renseignements

Les renseignements fournis à l'autorité fédérale proviendraient de trois sources, outre les rapports sur les transactions suspectes et les rapports sur les mouvements transfrontaliers de devises. Des renseignements de nature publique, notamment les articles de journaux, les bulletins d'information d'entreprises et autres documents comparables, pourraient être utilisés dans le cadre du processus d'analyse et seraient facilement accessibles à l'autorité fédérale, par l'intermédiaire des experts financiers du secteur privé avec qui elle pourrait faire affaire. En outre, l'autorité fédérale pourrait être chargée de tirer profit des renseignements qui sont offerts volontairement ou tout à fait spontanément par des membres du public (des « informateurs »). L'autorité bénéficierait également des rapports fournis par les organismes de renseignements financiers étrangers. Les renseignements provenant de ces sources seraient acquis dans le cadre d'ententes officielles approuvées par le ministre relativement à l'échange d'information, le tout se déroulant dans le respect des dispositions relatives à la communication de renseignements à des tiers grâce à des mesures adéquates pour protéger les renseignements personnels. De tels renseignements seraient essentiels pour l'autorité fédérale lorsqu'il s'agirait de faire la preuve des activités transnationales de recyclage des produits de la criminalité par des particuliers et des organisations criminelles.

Enfin, les analystes de l'autorité fédérale jouiraient également d'un accès défini et restreint aux banques de données existantes relatives à l'application de la loi qui sont tenues par les gouvernements fédéral et provinciaux (p. ex., le Centre d'information de la police canadienne - CIPC).

Analyse des données

La fonction d'analyse serait essentielle pour l'autorité fédérale. En termes simples, son rendement, mesuré en bout de ligne selon son incidence sur les enquêtes judiciaires et le nombre d'accusations dans le cadre d'affaires de recyclage des produits de la criminalité, serait proportionnel à l'efficacité avec laquelle elle remplit cette fonction.

Les données recueillies par l'autorité fédérale seraient analysées dans le but d'établir des liens, le cas échéant, entre des transactions suspectes individuelles et d'autres rapports sur des activités criminelles (p. ex., rapports sur les mouvements transfrontaliers de devises, renseignements du CIPC). En présence de tels liens, la « mosaïque » d'activités suspectes, qui, autrement, ne serait pas visible aux agents chargés de l'application de la loi, vu le nombre et la complexité de la plupart des activités de recyclage des produits de la criminalité, établirait un profil de comportement qui serait indicateur de telles activités.

Comme c'est le cas pour la plupart des organismes comparables à l'étranger, on s'attend à ce que les analyses de l'autorité fédérale soient effectuées à l'aide de la technologie informatique. Les organismes de renseignements financiers des autres pays utilisent déjà cette technologie. Il serait possible de concevoir un logiciel qui réponde aux besoins du Canada.

Communication de renseignements

Une fois les renseignements sur les transactions suspectes recueillis et analysés, nous prévoyons que l'autorité fédérale communiquerait ces renseignements dans trois circonstances, à savoir :

a) dans les cas où les renseignements concernent une « infraction de criminalité organisée », une « infraction désignée en matière de drogue » ou une « infraction d'une organisation criminelle » telles que définies dans l'article 462.3 du *Code criminel* et qui, à ce titre, intéressent les enquêtes relatives au recyclage des produits de la criminalité effectuées par la GRC ou les enquêtes communes auxquelles participent la GRC et d'autres autorités responsables de l'application de la loi (p. ex., les Unités mixtes des produits de la criminalité de la GRC) ou les autres corps policiers provinciaux ou municipaux, agissant de façon autonome;

b) en réponse aux demandes de renseignements présentées par l'organisme compétent d'un autre pays, aux fins d'enquêtes sur le recyclage des produits de la criminalité, ou à l'appui de telles enquêtes, dans les cas où les renseignements en question ont trait à ce qui constituerait, au Canada, une « infraction de criminalité organisée », une « infraction désignée en matière

de drogue » ou une « infraction d'une organisation criminelle », et qui sont communiqués à la suite de l'établissement des ententes pertinentes en matière d'échange d'information; ou

c) dans les cas où l'autorité fédérale détermine que les renseignements mentionnés au paragraphe a) ci-dessus ont également trait à une affaire relative aux questions fiscales (p. ex., affaire criminelle plutôt que civile) et qui est *entièrement* liée à des activités de recyclage des produits de la criminalité.

La communication serait limitée à une quantité limitée de renseignements qui, selon un « *soupçon raisonnable* » de l'existence d'un rapport entre la transaction et la perpétration d'une « infraction de criminalité organisée » ou d'une autre infraction aux termes de l'article 462.3 du *Code criminel*, sont susceptibles d'être subséquemment utiles à des fins d'application de la loi. Il est probable que de telles communications se limiteraient uniquement au *nom* de la personne concernée, à *l'emplacement* de l'institution où s'est déroulée la transaction, au *numéro* de transaction ou au *numéro de compte* en question ainsi qu'au *montant* en cause.

Après avoir reçu les renseignements de l'autorité fédérale, les autorités responsables de l'application de la loi resteraient tenues d'« établir la preuve », en vue de poursuites, en fonction de « motifs raisonnables et probables de croire ». Implicitement, cela signifierait que, pour obtenir les dossiers financiers que détiennent des institutions financières à l'égard desquelles des rapports sur des transactions suspectes sont tenus par l'autorité fédérale, les responsables de l'application de la loi pourraient devoir obtenir les autorisations judiciaires pertinentes.

Conformément aux pratiques actuelles, rien dans la loi ne porterait atteinte au droit d'une institution ou d'une entreprise de communiquer des renseignements directement aux organismes chargés de l'application de la loi. Les renseignements que détient l'autorité fédérale et qui ne sont pas communiqués seraient conservés pendant une période minimale pour consultation future, conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et aux fins dans lesquelles ces renseignements sont collectés. La période maximale de conservation des renseignements serait également précisée.

Conformité

Des mesures particulières seraient requises pour assurer un système efficace de conformité aux obligations de déclaration du nouveau régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité. Pour cette raison, il faudra modifier les articles 6 et 7 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*. On envisage de rendre l'autorité fédérale responsable du respect des obligations de déclaration. Cette fonction pourrait être remplie au moyen de vérifications au hasard auprès des différentes institutions et entreprises assujetties au régime.

Ces vérifications ne remplaceraient pas les examens effectués actuellement par le Bureau du surintendant des institutions financières (SIF) et les autres organismes de réglementation, et qui visent plutôt à veiller à ce que les mécanismes pertinents de protection des déposants, des investisseurs et des souscripteurs contre une gamme d'abus éventuels, y compris les pratiques de recyclage des produits de la criminalité, et les mécanismes de déclaration des activités suspectes aux agents chargés de l'application de la loi, soient en place dans les établissements financiers.

Sanctions pour non-conformité

Les nouvelles dispositions concernant le recyclage des produits de la criminalité pourraient éliminer les sanctions pour non-conformité qui sont prévues actuellement par la *LRPC* et les remplacer par des mesures selon lesquelles les établissements financiers, et non leurs employés à titre individuel, seraient tenus pour responsables. La proposition législative pourrait aussi prévoir des sanctions supplémentaires s'appliquant à deux infractions : a) l'omission de faire rapport sur une transaction suspecte et b) le dépôt d'un rapport contenant des renseignements faux ou trompeurs. Comme c'est le cas pour les sanctions actuellement en vigueur, on envisage, dans ces deux situations, de tenir pour responsable la société, plutôt qu'un employé à titre individuel.

Communications non autorisées de renseignements financiers

Des dispositions législatives seraient également incluses dans le but d'interdire les communications non autorisées et de préciser les sanctions pénales qui s'appliqueront dans ces cas. On propose que de tels actes soient considérés comme une « infraction de criminalité organisée » aux termes de l'article 462.3 du *Code criminel*.

Protection contre les poursuites au civil et au criminel

Les personnes tenues de déposer des rapports sur les transactions suspectes doivent également être protégées contre les poursuites au civil et au criminel, dans l'éventualité où leurs actes, exécutés de bonne foi, mènent subséquemment à des poursuites intentées contre elles par des clients dont les transactions financières ont fait l'objet de rapports et qui ont été trouvés non coupables par la suite. Pour cette raison, les dispositions relatives à l'exemption de responsabilité prévue à l'article 462.47 du *Code criminel* s'appliqueraient aux institutions et aux personnes tenues de communiquer des renseignements en vertu du régime législatif proposé.

Rapports à l'industrie

Parce que les personnes assujetties à la *LRPC* jouent un rôle déterminant dans la détection des activités de recyclage des produits de la criminalité au Canada, l'autorité fédérale devrait assumer une certaine responsabilité, à savoir fournir régulièrement une rétroaction aux personnes qui déposent des rapports sur les

transactions suspectes. Ainsi, les entreprises et les institutions financières seront en mesure d'évaluer si elles s'acquittent comme il se doit de leurs obligations de déclaration.

Programmes d'information et de formation

On prévoit que l'autorité fédérale participerait à l'élaboration de programmes d'information destinés aux personnes assujetties au règlement, aux organismes chargés de l'application de la loi et au public. Ces programmes porteront sur la nature et l'étendue du recyclage des produits de la criminalité au Canada et sur les mesures de détection, de prévention et de dissuasion qui peuvent être prises relativement à cette activité.

D. Incidence du régime proposé sur les personnes assujetties à la LRPC

L'adoption d'un nouveau système de déclaration obligatoire et, dans une moindre mesure, de rapports sur les mouvements transfrontaliers de devises, exigerait l'établissement de procédures, par les institutions financières et d'autres intermédiaires, visant à administrer le régime législatif de déclaration. En outre, on aurait besoin de ressources pour la formation du personnel engagé dans la détection et la déclaration des transactions douteuses.

Les institutions financières et d'autres intermédiaires seraient également passibles de sanctions pour avoir omis de déclarer une transaction suspecte et avoir mis en garde le client concerné par cette déclaration.

Plusieurs avantages contrebalanceraient les coûts de conformité découlant de la nouvelle loi proposée. De façon générale, la loi favoriserait la sécurité du public ainsi que l'intégrité du système financier canadien, et rehausserait la réputation internationale de notre milieu financier.

La loi apporterait également aux institutions financières et autres intermédiaires les avantages directs suivants :

- une définition d'une « transaction suspecte » plus précise que celle fournie dans le processus actuel de déclaration volontaire;
- des règles du jeu équitables relativement à la déclaration des transactions suspectes grâce à une participation plus globale des intervenants financiers;
- une meilleure rétroaction en ce qui a trait à l'utilisation faite des renseignements financiers;
- une exemption législative de responsabilité qui serait sans équivoque relativement à la communication de renseignements.

E. Conclusion

Le régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité dont fait état le présent document permettrait au Canada de se joindre aux nombreux autres pays qui ont déjà créé des régimes de déclaration obligatoire et ont pris des dispositions nationales pour combattre les activités de recyclage des produits de la criminalité, de manière à remplir ses responsabilités à l'échelle mondiale.

Comme le disait le Secrétaire général du Commonwealth dans un rapport daté d'avril 1997 :

> Le blanchiment de l'argent est un problème qui a des effets profonds sur les pays, grands et petits, riches et pauvres, ainsi que sur les centres financiers internationaux. Il représente une menace sérieuse, non seulement pour le développement économique et financier, mais aussi pour l'intégrité et la stabilité politiques des nations...

L'utilisation non contrôlée du système financier à des fins de recyclage des produits de la criminalité peut porter atteinte aux institutions financières individuelles et, en bout de ligne, saper les économies nationales et menacer les régimes démocratiques. Du point de vue de l'application de la loi, l'élimination de ce genre d'activités est peut-être le moyen clé pour éliminer l'incitatif économique des activités criminelles organisées et contribuer à accroître la sécurité du public.

L'étendue du problème associé au recyclage des produits de la criminalité est suffisamment importante pour nécessiter la participation non seulement des responsables de l'application de la loi, mais aussi des personnes qui sont bien placées pour reconnaître les transactions financières les plus susceptibles d'être utilisées par les blanchisseurs d'argent, et pour s'en rendre compte lorsque ces activités se produisent.

Il est dans l'intérêt des entreprises et des institutions financières d'aider l'État à lutter contre le recyclage des produits de la criminalité, de façon à assurer une économie canadienne stable, à préserver l'intégrité du système financier canadien et à assurer la sécurité des Canadiens en général.

Le ministère du Solliciteur général aimerait connaître votre opinion à ce sujet. Veuillez en faire part à M. Doug Dalziel d'ici le 31 mai 1998, à l'adresse suivante :

Solliciteur général Canada
Direction générale de la planification et de l'application de la loi
340, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Tél. : (613) 993-6638
Téléc. : (613) 993-5252